Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 296 Tunnelveiligheid

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2015

Op verzoek van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en milieu gedaan in het ordedebat van 24 februari (Handelingen II 2014/15, nr. 55, item 7) – reageer ik met deze brief op berichtgeving in de media over de veiligheid van tunnels in het hoofdwegennet. Ook ga ik in op de aanvullende vragen van de Commissie van 26 februari 2015[1].

Reactie op berichtgeving

In de uitzendingen van EenVandaag op 23 en 24 februari is aandacht besteed aan de veiligheid van tunnels in het hoofdwegennet en de staat van onderhoud van de tunnels in het hoofdwegennet in Noord-Holland. Hieronder geef ik mijn reactie op hoofdthema's uit de uitzendingen:
– onderhoud van de tunnels;
– installaties in tunnels voor de veiligheid;
– toezicht en onafhankelijk advies;

Onderhoud

Vorig jaar heb ik met uw Kamer gesproken over het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar instandhouding van het hoofdwegennet (Handelingen II 2014/15, nr. 55, item 7). Dit onderzoek ging over het onderhoud van het gehele hoofdwegennet. Een van de bevindingen in het rapport gaat over de in 2011 genomen maatregelen om het tekort aan budget voor onderhoud op te lossen. De Rekenkamer gaf aan dat het tekort voor de periode t/m 2028 destijds hoger was dan verondersteld en dat dit kan leiden tot achterstallig onderhoud.

Naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer heb ik aangegeven dat een deel van het door de Rekenkamer aangegeven grotere tekort inmiddels in de begroting is opgelost, dat geen sprake is van grootschalig achterstallig onderhoud en een zekere mate van spanning acceptabel is.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29296-29
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Uit de bovengenoemde uitzendingen kan het beeld ontstaan dat sprake is van achterstallig onderhoud voor tunnels en dat dit door de Rekenkamer is geconstateerd. Dat onderzoek ging echter niet over tunnels, maar over het onderhoud aan het gehele hoofdwegennet. Daarnaast is geen sprake van grootschalig achterstallig onderhoud, ook niet voor tunnels.

De berichtgeving over de staat van onderhoud is gebaseerd op inspectie-rapporten. Uit deze rapporten zou blijken dat de staat van onderhoud veel te wensen overlaat. Zoals eerder in antwoorden op Kamervragen (27 augustus 2014) aangegeven, worden deze inspectierapporten opgesteld om te bepalen welk onderhoud er in de komende jaren moet worden uitgevoerd (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2796). Als uit de inspecties gebreken worden geconstateerd met een directe invloed op de veiligheid, dan worden deze direct hersteld. De overige maatregelen, die op basis van de inspectie nodig zijn, worden ingepland voor de daaropvolgende jaren. Het is dus logisch dat in de inspectierapporten wordt aangegeven welk onderhoud nodig is, want daarvoor worden deze rapporten opgesteld.

Met het oog op de veiligheid van weggebruikers en de economische waarde van beschikbaarheid van de wegen voor het verkeer, vind ik het belangrijk dat voldoende en tijdig onderhoud wordt uitgevoerd. Voor het hoofdwegennet als geheel en tunnels in het bijzonder. Door Rijkswater-staat wordt gewerkt aan het continu optimaliseren van werkprocessen voor bijvoorbeeld inspecties, onderhoudsprogrammering en kwaliteits-borging. Ondanks dat geen sprake is van grootschalig achterstallig onderhoud, zijn er in de dagelijkse praktijk vanzelfsprekend altijd verbeteringen mogelijk.

Installaties in tunnels voor veiligheid

Op 1 juli 2013 is de gewijzigde Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels (Warvw) van kracht geworden. Deze wet geldt voor alle wegtunnels langer dan 250m. De wijziging is een actualisatie van de eerdere Warvw uit 2006, op basis van de opgedane ervaringen in de praktijk. Deze ervaringen zijn in kaart gebracht door middel van een uitgebreide evaluatie van de wetgeving en werkbaarheid en effectiviteit daarvan.

Alle belanghebbenden op nationaal niveau zijn betrokken geweest bij zowel de evaluatie als de ontwikkeling van het wetsvoorstel op basis daarvan: Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), burgemeesters tunnelgemeenten, Interprovinciaal Overleg (IPO), Veiligheidsberaad (Veiligheidsregio's), NVBR (Brandweer Nederland), Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) en de toenmalige Commissie voor de Tunnelveiligheid.

De belangrijkste wijzigingen in de wet betreffen:
- vastleggen van een eenduidige veiligheidsnorm voor tunnels, op basis waarvan kan worden vastgesteld of een tunnel veilig genoeg is;
- vastleggen van een gestandaardiseerde uitrusting voor nieuwe Rijkstunnels;
- opheffen van de Commissie voor de Tunnelveiligheid.

Een eenduidige veiligheidsnorm was noodzakelijk, omdat de wet voorheen geen duidelijkheid bood. Gevolg was dat bij nieuw te bouwen tunnels en te renoveren bestaande tunnels discussies plaatsvonden over welke technische voorzieningen noodzakelijk zijn om de veiligheid van de tunnel te borgen. Met de introductie van de veiligheidsnorm is dit probleem opgelost: een tunnel is wettelijk gezien voldoende veilig als aan de veiligheidsnorm wordt voldaan.

De norm is overigens streng en bepaalt de maximaal toegestane kans, dat er slachtoffers vallen als gevolg van een calamiteit in de tunnel. Dit moet worden aangetoond met een risicoanalyse. De norm sluit aan bij het algemene beleidsprincipe in Nederland dat 100% veiligheid niet bestaat, maar dat de kans op dodelijke slachtoffers zodanig laag moet zijn, dat het restrisico maatschappelijk aanvaardbaar is. Ook bij bijvoorbeeld het overstromingsrisico van dijken geldt dit principe.

Naast de veiligheidsnorm is in de gewijzigde wetgeving een gestandaardiseerde uitrusting vastgelegd, die verplicht moet worden toegepast in nieuw te bouwen Rijkstunnels. Deze uitrusting, die eveneens is afgestemd met de eerder genoemde belanghebbenden, betreft een limitatieve lijst van technische veiligheidsvoorzieningen, inclusief de prestatie-eisen waaraan deze moeten voldoen. De voorzieningen zijn zowel gericht op het voorkomen van een ongeval (zoals permanente camerabewaking in combinatie met verkeersmaatregelen), als op het zo veilig mogelijk afwikkelen van een ongeval indien dit onverhoopt toch plaatsvindt: het beperken van de gevolgen (afsluiten tunnel, inschakelen ventilatie, blusmiddelen in de hulpposten e.d.), het ondersteunen van de zelfredding van de mensen (omroepberichten, vluchtdeuren) en het ondersteunen van de hulpverlening c.q. brandweer, politie, ambulancedienst (o.a. bluswatervoorziening, C2000-ondersteuning).

In de bovengenoemde uitzendingen werd aangegeven dat vanwege de veiligheid ook sprinklers in tunnels zouden moeten worden geïnstalleerd. Een automatisch blussysteem (zoals een watermistsysteem of sprinklers) maakt echter geen deel uit van de gestandaardiseerde uitrusting, omdat is gebleken dat alle Rijkstunnels (bestaand of nieuw gepland) aan de wettelijke veiligheidsnorm voldoen zonder deze aanvullende voorziening. Uit veiligheidsoogpunt is deze voorziening niet nodig.

Het beeld dat in de uitzendingen werd geschetst, dat de brandweer bij een ontwikkelde brand niet zal optreden en dat een sprinkler daardoor in feite toch noodzakelijk is, doet geen recht aan de praktijk en is ook niet in overeenstemming met de afspraken die met de nationale belanghebbenden zijn gemaakt. Ongeveer twee keer per jaar treedt in een Rijkstunnel een kleine brand op (zoals een motorkapbrand), die in korte tijd dooft of wordt geblust (door de weggebruikers of de brandweer) zonder dat er slachtoffers vallen en zonder dat noemenswaardige materiële schade optreedt. Grotere branden zijn zeer zeldzaam en zijn in de Nederlandse tunnelgeschiedenis sinds 1942 slechts twee maal voorgekomen, in de Velsertunnel (1978) en in de Heinenoordtunnel (2014). In beide gevallen is de brand door de brandweer geblust.

Met de nationale belanghebbenden is afgesproken dat bij de eerstvolgende evaluatie van de wettelijk vastgelegde gestandaardiseerde uitrusting (rond 2018) wordt bekeken of er aanleiding is om het beleidsstandpunten ten aanzien van automatische blussystemen te herzien.

Toezicht en onafhankelijk advies

Het toezicht op het naleven van de wettelijke bepalingen ten aanzien van de veiligheid van een tunnel ligt – net zoals voorafgaand aan de herziening van de Warvw in 2013 – bij het bevoegd college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de tunnel geheel of in hoofdzaak is gelegen.

Het college moet er zorg voor dragen dat elke tunnel ten minste eenmaal in de zes jaar wordt onderzocht om vast te stellen of er voldaan wordt aan de van toepassing zijnde wettelijke bepalingen. De verantwoordelijkheid

voor het toezicht op de tunnelveiligheid ligt dus niet bij de veiligheidsbeambte, zoals in de uitzending werd gesuggereerd.

De veiligheidsbeambte is geen inspecteur, maar de wettelijke, onafhankelijke adviseur (het «veiligheidsgeweten») van de tunnelbeheerder. Per tunnel moet een veiligheidsbeambte worden benoemd, met instemming van het bevoegd college van burgemeester en wethouders. Rijkswaterstaat heeft er voor gekozen om één veiligheidsbeambte voor alle Rijkstunnels te benoemen, om eenduidigheid van advies te waarborgen. Alle gemeenten hebben ingestemd met deze aanstelling. Ook in de meeste, zo niet alle ons omringende landen is de veiligheidsbeambte ondergebracht bij de tunnelbeheerorganisatie.

De taken van de veiligheidsbeambte zijn wettelijk vastgelegd en betreffen onder andere het coördineren van veiligheidsmaatregelen (bijvoorbeeld de opleiding, training en oefening van het tunnelpersoneel) en het gevraagd en ongevraagd adviseren. Er is een aantal momenten dat de tunnelbeheerder verplicht advies moet vragen aan de veiligheidsbeambte: in de planfase, voorafgaand aan de planologische beslissing, in de ontwerpfase, voorafgaand aan de aanvraag van de omgevingsvergunning, in de bouwfase, voorafgaand aan de aanvraag van de openstellingsvergunning en in de gebruiksfase, voorafgaand aan een wezenlijke wijziging van de tunnel of het gebruik ervan.

Aanvullende vragen van de Commissie

1. Is de in de uitzending verstrekte informatie juist?
1. In het beeld dat met de uitzending is neergezet – onderhoud aan tunnels zou ernstig te wensen overlaten en de veiligheid zou onvoldoende zijn geborgd – herken ik mij niet. Daarnaast wil ik de verstrekte informatie op een aantal punten corrigeren/aanvullen:
   – Elders in Europa zouden meer dan honderd tunnels zijn uitgerust met een watermistsysteem. Volgens mijn informatie gaat het om een twintigtal. Belangrijker dan het precieze aantal is het feit, dat van de duizenden wegtunnels in Europa er slechts een klein deel is uitgerust met dit type systemen. Het wordt in de ons omringende landen dus ook niet standaard toegepast.
   – De brandweer zou bij een grotere brand een tunnel niet in gaan, door het ontbreken van sprinklers/een watermistsysteem. De praktijk tot nu toe is dat de kans op zo’n brand klein is en de brandweer ter plaatse zal inschatten hoe te handelen. De twee keer dat zich in de afgelopen zeventig jaar een grotere brand heeft voorgedaan, is deze door de brandweer geblust.
   – Er zou geen sprake zijn van onafhankelijk toezicht, omdat de veiligheidsbeambte in dienst is van Rijkswaterstaat. Deze beambte heeft echter een – bij wet geregelde, onafhankelijke – adviserende rol. De controlerende rol is belegd bij de betreffende gemeenten.
   – De Tweede Coentunnel zou zijn opengesteld, terwijl nog niet alle testen waren uitgevoerd. De tunnel is echter niet eerder opengesteld, dan nadat alle noodzakelijke testen waren uitgevoerd.
2. Klopt het dat geen enkele tunnel in Noord-Holland voldoet aan de veiligheidsnormen die voortvloeien uit de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels?
2. Alle tunnels in het Hoofdwegennet in Noord-Holland voldoen aan de wet (Warvw). Zoals ik eerder heb gemeld, voldoet alléén de Velsertunnel nog niet aan de veiligheidsnorm, waaraan de tunnel moet voldoen op 1 mei 2019. De benodigde maatregelen om de Velsertunnel aan de norm te laten voldoen zijn voorzien in de geplande renovatie in 2016. De Velsertunnel voldoet dus ruim vóór het in de Warvw genoemde tijdstip van 1 mei 2019.

3. Was u op de hoogte van de inhoud van de rapporten? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke actie heeft dit tot gevolg gehad?
3. Ik ben op de hoogte van het feit dat regulier inspectierapporten worden opgesteld, die vervolgens de basis vormen voor het plannen en uitvoeren van onderhoud. Eerder, op 27 augustus 2014, heb ik ook Kamervragen beantwoord over één van de bedoelde inspectierapporten.
De actie die de rapporten tot gevolg hebben – en waar deze ook voor zijn bedoeld – is dat een onderhoudsprogrammering is opgesteld. Deze programmering leidt vervolgens tot het uitvoeren van onderhoudsmaatregelen in de daaropvolgende jaren.
Daarnaast hebben de rapporten waar nodig geleid tot het onmiddellijk herstellen van gebreken, die een directe invloed hebben op de veiligheid en/of het verhogen van de inspectiefrequentie.
4. Waarom worden rapporten over tunnelveiligheid niet openbaar gemaakt?
4. De rapporten worden niet actief openbaar gemaakt, omdat deze bedoeld zijn voor het opstellen van een onderhoudsprogrammering. De rapporten maken onderdeel uit van het werkproces van Rijkswaterstaat en zijn niet opgesteld voor externe informatievoorziening dan wel rapportage over de tunnelveiligheid.
5. Hoe beoordeelt u de volgende stellingen inzake de oorzaken dat er geen afdoende onderhoud heeft plaatsgevonden?
   a. «Onderhoud is niet sexy»,
   b. «Er is een structureel tekort onderhoudsbudgetten»,
   c. «Er is geen adequate controle».
5. Ik herken mij niet in de stelling dat onvoldoende onderhoud heeft plaatsgevonden en daarmee ook niet in de daarvoor genoemde oorzaken. Onderhoud van de infrastructuurnetwerken in beheer bij Rijkswaterstaat (punt a.) heb ik de afgelopen jaren juist de nodige aandacht gegeven en uw Kamer met mij. Van een structureel tekort op onderhoudsbudgetten (punt b.) is geen sprake. Ik heb daarover met uw Kamer gesproken op basis van het rapport van de Algemene Rekenkamer over instandhouding van het hoofdwegennet (2014). Het toezicht op tunnelveiligheid (punt c.) is belegd bij de betreffende gemeenten als Bevoegd Gezag.
6. Deelt u de in de uitzending vertolkte mening dat onderhoud een «ondergeschoven kindje» is? Zo nee, hoe rijmt u de genoemde gebreken met deze ontkenning?
6. Nee, die mening deel ik niet. Er is geen sprake van onvoldoende onderhoud. De genoemde gebreken zijn geconstateerd in inspectierapporten. Op basis van deze rapporten worden onderhoudsmaatregelen uitgevoerd in de jaren na de inspectie en indien nodig onmiddellijk.
7. Welke acties heeft u recent ondernomen om de veiligheid in tunnels op peil te houden en/of te brengen? Welke acties zullen binnenkort worden ondernomen?
7. Om de veiligheid in tunnels op peil te houden worden regulier de eerder genoemde inspecties en onderhoudsmaatregelen uitgevoerd. Daarnaast vindt periodiek opleiding, training en oefening plaats van/door betrokken medewerkers van Rijkswaterstaat, veiligheidsdiensten en gemeenten.
8. Op welke wijze is het toezicht op tunnelveiligheid georganiseerd? Is dit toezicht in voldoende mate onafhankelijk gewaarborgd? Welke doorzettingsmacht heeft de toezichthouder om naast te kunnen adviseren ook te kunnen interveniëren?
8. Het toezicht op tunnelveiligheid is belegd bij de betreffende gemeenten. Daarmee is het onafhankelijk ten opzichte van Rijkswaterstaat als tunnelbeheerder. De toezichthouder heeft doorzettingsmacht, omdat in de wet is opgenomen dat het verboden is om een wegtunnel open te

stellen zonder daartoe strekkende vergunning van het bevoegd college van burgemeester en wethouders.

9. Zijn er tunnels in Nederland, die dermate gevaarlijk zijn dat ze direct gesloten dienen te worden? Heeft u adviezen ontvangen met die strekking?

9. Nee, ik heb daarover geen adviezen ontvangen en het direct sluiten van tunnels is niet aan de orde.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus